

# Vastuupuheen esiinmarssi

RAIJA JULKUNEN

## Piilosta esiin

Tänään kaikkia toimijoita – kansalaisia, perheitä, yrityksiä, johtajia, työnantajia, julkisia yhteisöjä – puhutellaan vastuun nimissä. Puoli-intuitiivisesti, tekemättä ajallisia vertailuja, uskallan arvella, että tässä on jotain uutta. Oletukseni on, että vastuun esilletulo on osa sitä uutta hallintamuotoa, jonka sanastoon kuuluvat myös tilivelvollisuus, näyttö, läpinäkyvyys, arviointi, vaikuttavuus ja auditointi. Niinpä haen seuraavassa ensin analogiaa vaikuttavuusarvioinnin puolelta.

Vaikuttavuusarviointien ilmaantumista jäljitävä Marketta Rajavaara (2006, 31) lainaa Pertti Ahosen (1983) neljännesvuosisadan takaista ajatusta, jonka mukaan arviointi tuolloin oli yhteiskuntatieteiden kognitiivisten rakenteiden alle painettu diskurssi. Tämä lienee koskenut erityisesti Pohjoismaita ainakin päätellen siitä, että Pohjoismaat olivat arvioinnin myöhäisiä omaksumia. Nyt ollaan päinvastaisessa tilanteessa. Tulokellisuuden ja vaikuttavuuden arviointivelvoitteet ovat niin yleisiä, että Rajavaara katsoo perustelluksi luonnehtia ilmiötä vaikuttavuusyhteiskunnaksi. Näytön ja vaikuttavuuden todentamisen vaatimukset tunkeutuvat myös sosiaalipolitiikan ja sen tutkimuksen areenoille. Sosiaalipolitiikalla on kyllä oletettu olevan vaikutuksia – voisi sanoa totta kai. Jos tulottomille annetaan rahaa, se tuottaa ”vaikutuksen” eli toimeentulon. Kaikissa kysymyksissä vaikutukset eivät ole näin selvät. Niihin lukeutuvat myös sosiaalipolitiikan yhteiskunnalliset seuraukset vaikkapa sosiaalisen koheesion tai talouskasvun kannalta. Silti epätietoisuutta sosiaalipolitiikan vaikutuksista on siedetty hyvin. Vaikutukset ovat kuuluneet eräänlaisen perusuottavaisuuden alueelle. Voisi ajatella, että pohjoismaiset hyvinvointivaltioteoriat ovat osaltaan tehneet vaikuttavuudesta näkymätöntä. Jos

hyvinvointivaltio on demokraattisen valtataistelun suuri saavutus, miksi epäillä sen vaikutuksia? Näin tulos- ja vaikuttavuusarviointien nousu voi kertoa sekä yhteiskunnallisen vallan siirtymistä että sosiaalipolitiikkaa koskevan epätietoisuuden kasvusta.

Perkaamatta vastuudiskurssia ja sen ajallisia muutoksia uskallan ehdottaa, että vastuusta voisi ajatella samoin: se on ollut painettuna pohjoismaisen hyvinvointivaltioteorian kognitiivisten rakenteiden alle tai reunoille. Toki erottelu yhteis- ja oman vastuun välille on tehty. Vaikka sosiaaliturvaa on pidetty ”yhteisvastuuna”, itse vastuudiskurssi on ollut hyvinvointivaltion teoriasa marginaalisessa asemassa. Hyvinvointivaltio on *joko* vastaus modernisaatioon, teollistumiseen ja rakennemuutokseen *tai* tulosta yhteiskuntaluokkien valtaresursseista, koalitiioista ja kompromisseista. Normatiivisen näkökulman on tarjonnut sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Universalismi, tasa-arvo ja solidaarisuus ovat olleet vastuuta tärkeämpiä ajatusmuotoja.

Sakari Hänninen (2004, 270) on kuvannut pohjoismaista hyvinvointipolitiikkaa poliittisesti muotoilluksi yhteisvastuuksi. Hyvinvointi-eetosta luonnehtii valtiovälitteinen välittäminen muista ihmisistä. Sosiaalipoliittisissa käytännöissä toisilleen tuntemattomat ihmiset pitävät huolta toisistaan ilman, että tilanteista tehdään henkilökohtaisen vakaumuksen ja eettisen vastuun testipaikkoja. Eetos ei edellytä toteutuakseen yksilöllistä tai yhteisöllistä sankaruutta tai eettistä erinomaisuutta. Eetosta kannatteleva tasa-arvon ajatus lähtee kanssaihminen arvon ja arvokkuuden tunnustamisesta. Poliitiikalla halutaan puuttua pikemmin kansalaisten tilanteisiin kuin muuttaa heitä itseään, tai sitten heidän muuttamisensa tapahtuu välillisesti elämäntilanteiden kohentamisen kautta. Hännisen kuvaukseen voi lisätä, että univer-

*Esimerkki 1. Rakennustyömaalla eräs pikimies kompastui tulikuuman ämpärinsä kanssa ja joutui vaikean tapaturman uhriksi. Sairaalassa todettiin, että mies oli nauttinut alkoholia. Onko Teidän mielestänne oikein, että hän ja hänen perheensä tämän perusteella menettävät tapaturmakorvauksen?*

	Työväen kerrostuma %	Johtava kerrostuma %
On oikein, että menettää	28	35
Ei osaa sanoa	7	6
Ei ole oikein, että menettää	66	59

*Esimerkki 2. Henkilö, joka on juopottelunsa takia menettänyt työpaikkansa, ilmoittautuu työttömyystöihin. Pitäisikö hänet Teidän mielestänne ottaa, vai ei?*

Pitäisi ottaa	66	79
Ei osaa sanoa	2	5
Ei pitäisi ottaa	33	16

saali eetos ei vaadi heikkojen ja vahvojen, ansaitsevien ja ei-ansaitsevien, syrjäytyneiden ja sisällä olevien, kunnollisten ja korjattavien erotteluja.

Muut hyvinvointiregiimit ovat suosineet lähempänä vastuutematikkaa olevaa teoriaa. Anglo-amerikkalaisen sosiaalipolitiikan suuri vihollinen on sosiaaliriippuvuus, ja sosiaalipoliittiselle keskustelulle – etenkin 1970-luvun konservatiivisen käänteen jälkeen – on ominaista avoin moraalisuus ja henkilökohtaisen vastuun painotus (Lakoff 2002). Clintonin hallinnon sosiaalihuolto-uudistus kiteytyi lakiin nimeltään *The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (1996). Berkeleyyn yliopiston Neil Gilbert (2004, 2005) kuvaa käynnissä olevaa hyvinvointivaltion transformaatiota hiljaiseksi siirtymäksi julkisesta yksityiseen vastuuseen. Ranskalais-latinalaisessa teoriassa taas lähtökohtana ovat yhteiskuntasopimus ja vastavuoroisuus (Spicker 2000). Kummankin perinnön kannalta sosiaaliturvan kaltainen kollektiivinen toiminta ja sen pohjana oleva luottamus toisiin ihmisiin ovat teoreettista selitystä vaativa ihme.

Voisi sanoa, että totta kai moraalinen vastuukonseptio piilee kaikissa sosiaalipolitiikan ajatusmuodoissa. Vapaamatkustuksen ja väärinkäytösten pelko elää niin kansalaismoraalissa kuin valtar ryhmien ajattelussa. Pohjoismaisen mallin rakentuminen on ehkä lievittänyt näitä pelkoja, niin että moraalihukka, sosiaaliriippuvuus, vastuutto muus ja tahdonheikkous eivät ole olleet sosiaa-

lipolitiikan teorian päällimmäisiä asioita, eivät myöskään puheet heikoista ja vahvoista tai egois mista ja altruismista. Kaikki nämä tuntuvat poh joismaisessa eetoksessa vierailta ja sijoittuvan Ge org Lakoffin (2002) kuvaamaan amerikkalaisen konservatiivin sanastoon. Institutionalistien tee sejä (Kangas 2000; Kumlin & Rotshtein 2005) seuraillen voisi ajatella, että pohjoismainen vahva yhteiskunta ja universaalit sosiaalipoliittiset ins tituutiot ovat luoneet siinä määrin luottamus ta, että vastuun erittely, osittaminen ja osoittami nen ovat voineet jäädä sosiaalipoliittisen ajattelun marginaaliin. Pertti Alasuutari (1996) on kuvan nut vähän toisesta aspektista moraalikysymysten jäämistä muiden ajatusmuotojen alle. Alasuuta rin teesin mukaan toisen maailmansodan jälkei sen moraalitalouden syrjäytti suunnittelutalous ja tämän puolestaan kilpailutalous. Jos vastuu on noussut uudella tavalla esiin, yksi ehdotus on, et tä kilpailutalous saa sen aikaan.

## Omasta yhteisvastuuseen

Vaikka väitän, että vastuun teoria moraalisine sä vyineen on kuulunut sosiaalipolitiikan teorian reuna-alueille, meillä on ainakin kaksi sosiaalipo litiikan väitöskirjaa, joiden otsikossa mainitaan vastuu: Yrjö Heleniuksen väitöskirja *Omapastuu ja yhteisvastuu. Tutkimus sosiaaliturvaa koskevis ta asenteista* on vuodelta 1971, Heikki Ervastian väitöskirja *Kenen vastuu: tutkimuksia hyvinvointi pluralismista legitimitietin näkökulmasta* vuodelta 1996. Kummassakin tutkitaan kansalaisten so siaaliturva-asenteita. Vanhemmassa väitöskirjassa se kehystetään sosiaaliturvaa, uudemmassa hyvin vointipluralismia koskevin keskusteluihin.

Heleniuksen väitöskirja tuntuu nyt kiinnosta vammalta kuin tuoreeltaan. 1970-luvun ilmapii rissä se oli helppo ajatella vanhanaikaiseksi. Sen haastattelut on tehty vuoden 1964 taitekohdassa, jolloin Suomeen oli juuri saatu lakisääteiset työ eläke- ja sairausvakuutusjärjestelmät. Tutkimus on tehty Tampereella. Haastatellut 124 henkilöä oli vat syntyneet 1910–1930, heistä puolet on miehiä ja puolet naisia ja heidät valittiin veroluettelosta edustamaan alemmaa ja ylempää tuloluokkaa, työ väen ja johtavaa kerrostumaa.<sup>1</sup> Keskimmaiset tu-

<sup>1</sup>Mainittakoon *kuriositeettina*, että yleisin ammatti johtavassa kerrostumassa oli kotirouva.

loryhmät jätettiin pois. Väitöskirjalla voi demonstroida ainakin neljää asiaa, oman vastuun operationalisointia, sosiaaliturva-asenteiden pysyvyyttä, sosioekonomisia mielipide-eroja ja kysymysten muotoilun ja kehystämisen vaikutusta mielipiteisiin. Pari esimerkkiä kertoo oman vastuun operationalisoinnista vastausjakautumiseen.

Silloisen lainsäädännön mukaan päihtymyksen tai törkeän huolimattomuuden vuoksi tapaturmaan joutuneelta olisi voitu evätä tai vähentää tapaturmakorvaus. Samoin työttömyyskortistoon ei tullut hyväksyä henkilöä, joka omasta syystään oli työttömänä, ja työttömyyskortistohan oli yhtä kuin työttömyystyöt. Kansalaismielipide oli lain tiukkaa tulkintaa lempeämpi, jos kohta jälkimmäisessä kysymyksessä työmoraliin vaikutus on ilmeinen ja näin myös vastausten luokkaero tulee ymmärrettäväksi. Kaiken kaikkiaan oman yrittämisen kannatus oli vahvaa ja pelko sosiaalisen avustamisen laiskistavista vaikutuksesta suurta. Samalla tutkimus sisältää monta esimerkkiä siitä, miten ristiriitaisia tuloksia kyselyt antavat ja miten kysymysten muotoilu vaikuttaa saatavaan viestiin. Liki yhdeksän kymmenestä (84 % suuri- ja 92 % pienituloisista) ajatteli, että ”yhteiskunnan tulisi pyrkiä takaamaan kaikille kansalaisille kohtuullinen elintaso ja sosiaalinen turvallisuus”. Samalla melkein yhtä moni (86 % suuri- ja 82 % pienituloisista) katsoi, että ”puutetta vastaan paras lääke on kova työnteko ja yrittäminen eikä yhteiskunnan apu”. Helenius sanoo, että sosiaaliturva käsitetään joskus työn ja yritteliäisyyden vastakohdaksi. Näin ei ollut laita enää tässä tutkimusjoukossa. Molemmilla tulotasoilla annettiin arvoa niin sosiaaliturvalle kuin yrittämiselle ja työntekolle. Voisi kai sanoa, että pohjoismainen kompromissi, jossa sosiaaliturva ja työnteko eivät sulje toisiaan pois, vaan tukevat toisiaan, oli rakentumassa. Aivan kuten nytkin 40 vuotta myöhemmin työväestön ja johtavan kerrostuman välinen ero oli suurimmillaan tulojen tasausta koskevissa kysymyksissä. Neljä viidestä (80 %) työväen kerrostumaan kuuluvista ja vajaa kolmasosa (29 %) hyvätuloisista ajatteli, että ”valtion pitäisi pyrkiä voimakkaammin tasoittamaan tuloja suuri- ja pienipalkkaisten välillä”.

Ervastin tutkimus on jo hyvin toisenlaisesta ajankohdasta. Sitä leimaavat hyvinvointivaltion kriisiä ja vaihtoehtoja eli sosiaalipolitiikan yksityistämistä, epävirallista sosiaalipolitiikkaa ja hyvinvointipluralismia koskevat keskustelut. Ervasti kehystää tutkimuksensa näillä keskusteluilla, eikä

siinä teoretisoida suoraan vastuuta. Tutkimuksen nimestä huolimatta kyselyissäkään ei kysytä ”vastuusta” vaan esimerkiksi julkisen sektorin kokoon tai laajuuteen sekä julkiseen ja yksityiseen omistamiseen kohdistuvia asenteita. Niin Ervastin ote kuin kyselylomake politisoivat valtion/julkisen ja yksityisen suhteen, eivät moraalista sitä, enkä oikein tiedä, miksi tutkimukselle on napattu nimi ”Kenen vastuu”.

Stakesin kyselyissä on mitattu sosiaaliturva-asenteita 1970-luvulta lähtien ja siinä yhteydessä julkiselle ja yksityisille tahoille asetettuja odotuksia. Ainakin joinakin vuosina mukana on ollut omaa vastuuta koskeva kysymys. Mutta vastuuta ei ole sen kummemmin teoretisoitu, ja Heleniuksen yksilöityihin kysymyksiin verrattuna omaa vastuuta koskeva kysymys on pyöreä. Valtiota (tai julkista sektoria) piderään keskeisenä hyvinvoinnin tuottajana, mutta myös kansalaisilta odotetaan enemmän omaa vastuuta. Sekä vuonna 1992 että vuonna 1996 81 prosenttia vastaajista sanoi, että ”jokaisen vastuuta omasta ja omaistensa suoriutumisesta ja hyvinvoinnista tulisi lisätä” (Forma 1998, 261). Vastuu on tärkeä kansalaismoraalin arvo, ja mielipidetasolla on helppo haluta kaikkien tahojen vastuun vahvistamista.

## Vastuudiskurssin moniulotteisuus

Jos vastuu on hyvinvointivaltion ekspansioikauden ajan ollut kognitiivisten rakenteiden alle ja diffuusiin yhteisvastuuseen piilotettuna, se on ponnistautunut sieltä näkyväksi. Vastuudiskurssi ei edelleenkaan hallitse sosiaalipoliittista tutkimusta, mutta se ponnahtelee esiin yhteiskuntapolitiikassa, julkisessa hallinnossa, mediajulkisuudessa sekä politiikan, hallinnon ja liiketalouden tutkimuksessa ennen muuta *accountability*-kysymyksenä. Jos alkaa seurata julkista ja poliittista puhetta ”sillä silmällä”, havaitsee äkkiä, miten paljon meitä puhutellaan vastuun nimissä. Yhteiskunta on kaksitahoinen olio, jonka kuuluu olla vastuussa (yhteiskunnan vastuu) ja jolle ollaan vastuussa (yhteiskuntavastuu). Mutta vastuuta ei osoiteta vain ”yhteiskunnalle”, vaan valtiolle, kunnille, alueille, ylikansallisille yhteisöille, viranomaisille, työnantajille, yrityksille, työntekijöille, ammattilaisille, kansalaisille, järjestöille, perheille, vanhemmille, omaisille, läheisille ja jokaiselle meistä omana vastuuna. Siitäkin, mistä voisi puhua vaikkapa valtion ja kunnan tehtävi-

nä, puhutaan herkästi valtion ja kunnan vastuina ("valtio siirtää vastuutaan kunnille", "kunnat eivät kannu vastuutaan työttömistä").

Se, että valtion tehtävien, sosiaaliturvan tai sosiaalipoliittisten järjestelmien sijaan puhutaan julkisista vastuista, kertoo varmasti jostakin, mutta mistä? Oletan, että vastuudiskurssin nousu on monitahoinen ilmiö ja vastuuseen vetoaminen ideologinen hybridi. Liike- ja työelämässä tehtävistä, erityisesti johdon tehtävistä puhutaan vastuina ja vastuu-alueina ja vastuuta pillkotaan erilaisiin ulottuvuuksiin. Niin politiikan kuin organisaatioiden johdolta ja yhä useammin organisaatioiden muiltakin jäseniltä odotetaan tilintekoa vastuiden täyttämistä ja tuloksesta. Yksi tekijä vastuudiskurssin nousussa on New Public Management -vetoinen julkishallinnon uudistaminen, joka on tehnyt vastuista ja tilinteosta entistä läpinäkyvämmän, mitattavan asian. Tämä lienee osaltaan totuttanut meitä vastuiden kieleen.<sup>2</sup>

Oikeudellistuminen on yksi vastuudiskurssin taustatekijä. Pitkälle oikeudellistuneessa yhteiskunnassa vastuullisia, tili- ja korvausvelvollisia määritellään entistä tarkemmin ja niitä haetaan yhä useammin oikeusistuimissa. Sosiaali- ja terveysalan ammateissa toimivat tarvitsevat ammatillisen vastuuvakuutuksen. Perustuslaki määrittelee kansalaisen taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, perustuslaki ja tavalliset lait yhdessä julkisen ja yksityisen hyvinvointivastuun oikeudellisen ulottuvuuden. Yritykset ja kansalaiset ovat entistä tietoisempia oikeuksistaan. Tällaisessa yhteiskunnassa "julkiset vastuut" ovat tiukemmin säädeltyjä kuin rajoiltaan epämääräisempi yhteisvastuu. Yksilön oikeuksien, kanteiden ja korvausvelvollisuuksien yhteiskunnassa erilaiset toimijat, myös julkiset, haluavat myös rajat omalle vastuulleen. Lisäksi julkisen vallan hajauttaminen entistä itsenäisemmiksi toimijoiksi, ennen muuta valtioksi ja kunniksi, tekee julkisten toimijoiden keskinäiset vastuukysymykset ongelmallisiksi. Myös hyvinvointi- ja sosiaalipoliitiikan desentralisointi, monituottajaistuminen, tilaaja-tuottaja-malli, kilpailutus ja tuotteistaminen vaativat eri tahojen vastuiden eksplikointia.

Ehkä merkittävin yksittäinen tekijä, mikä on virittänyt keskustelua julkisesta hyvinvointivastuusta, on se näkemys, että hyvinvointivaltio ei

ole kestävällä rahoitus pohjalla, vaan meitä uhkaa "julkisten vastuiden aiheuttaman rahoitustaakan ja rahoitusmahdollisuuksien ristiriita" (Vihriälä 2005, 5). Ajatus vastuiden ja rahoitusmahdollisuuksien kasvavasta kuilusta ei ole vain suomalainen. Vic George ja Peter Taylor-Gooby (1996) puhuvat (hyvinvointi)ympyrän neliöinnistä kuvattaessa epäsuhtaa sosiaalipoliittisten tarpeiden ja rahoitusmahdollisuuksien välillä. Julkisista resursseista on niukkuutta ja niiden käytöltä vaaditaan vastuullisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Suomessa lama oli katkoskohta tässäkin. Lomasyksynä 1992 valtiovarainministeriö laati talousneuvoston pyynnöstä asiakirjan, joka on tunnettu paitsi Sailaksen paperina myös "saatanallisina säkeinä". Siinä todetaan, että edessä on julkisen sektorin tehtäväpiirin laaja ja perusteellinen uudelleenarviointi, jonka tulee johtaa mm. julkisen sektorin tehtävien ja *vastuualueiden* supistamiseen (Koivumäki 2005). Toisaalta hyvinvointivaltio antaa vähintään implisiittisiä lupauksia, joita se ei kuitenkaan pidä (Metteri 2004), vaan tuloksena on kohtuuttomia ja oikeudettomia tilanteita. Kysymme, kuka on vastuussa.

Vastuudiskurssin juuria voi kaivaa vielä "ympyrän neliöintiä" syvemmältä. Monimutkainen globaali todellisuus ei tunnu menevän kenenkään tai ainakaan yhteisen tahdon mukaan eikä kukaan tunnu vastaavan siitä. Mutta mitä kummallisempiin ja etäisempiin paikkoihin valta tuntuu karkaavan, sen enemmän tulee tarve kysyä, kuka on vastuussa. Ja vaikka yritysten yhteiskunta- ja sosiaalisesta vastuusta puhutaan paljon, ainakin suuryritykset tuntuvat orientoituvan yhä selvemmin anglosaksisten pelisääntöjen mukaisesti vastaamaan omistajille voiton tuottamisesta.

## Vastuulliset ja vastuutetut

John Clarke (2005) nimeää New Labourin kansalaiset aktivoituiksi, valtaistetuiksi, vastuutetuiksi ja hylätyiksi. Välittömästi valtaan tultuaan Tony Blair asetti tavoitteeksi hyvinvointivaltion perusteellisen reformin sekä valtion ja kansalaisen välisen oikeuksia, vastuuta ja velvollisuuksia koskevan sopimuksen (*deal*) uudelleenajattelun (Rahkonen 2000). Tavoitteeksi asetettiin myötätuntoinen yhteiskunta, mutta se oli myötätuntoa *with hard edge*, tiukoin ottein. Valtion tehtävä oli rohkaista työhön, ei riippuvuuteen. Britannialla tai Tony Blairilla ei ole yksinoikeutta valtion ja kan-

<sup>2</sup>Tilivelvollisuuden *vastineita* ovat *accountability* (engl.) ja *ansvarighet* (ruots.).

salaisen suhteen uudelleenmuovaamiseen. Olen käsitellyt toisessa yhteydessä niitä politiikkoja ja puhutteluja, joiden avulla sosiaalipolitiikan kansalaista muovataan tänään Suomessakin, ja erottanut tässä oikeudellistamisen, kannustamisen, aktiivoinnin, sopimuksellistamisen, vastavuoroistamisen, vastikkeellistamisen ja valinnanvapauden (Julkunen 2006a). Näillä prosesseilla tähdätään aktiiviseen, vastuulliseen ja vastuutettuun subjektiin niin, että kelpoisuus testataan viime kädessä työmarkkinoilla. Kääntöpuolena on ainakin suhteellinen hylkääminen niiden osalta, jotka eivät yllä tai mahdu työmarkkinoille.

Oman vastuun nousulla on sosiaalirakenteellinen pohja sosiaalipolitiikan kohderyhmissä ja ns. uusien riskien luonteessa. Nykyinen sosiaalipolitiikka ei ole vain työmarkkinoiden ulkopuolella olevista vanhoista, sairaista ja lapsista huolehtimista, vaan yhä enemmän työikäisen väestön työnteon, perheen, hoivan, kouluttautumisen, terveyden ja elämäntapojen politiikkaa. EU:n sosiaalipolitiikalle merkittävään *Why we need a new welfare state?* -kirjaan esipuheen kirjoittanut Belgian silloinen sosiaali- ja eläkelministeri Frank Vandenbroucke (2003) pohti henkilökohtaisen vastuun esille nousua. Hän katsoi, että oman vastuun korostuminen ei juonnu vain uuskonservatiivisen ideologian suosiosta vaan myös uusien riskien luonteesta. Oikein tai väärin, köyhyysriski on suuri esimerkiksi yksinhuoltajilla ja niillä, joiden ammattitaito ja työllistyvyys eivät riitä nykyisille työmarkkinoille. Terveysriskit ovat suurimmat lihavilla, tupakoivilla ja alkoholin liikkäikäyttäjillä. Vaikka näiden riskien esiintymisellä on luokka- ja sukupuolirakenteensa, ainakin osa niistä kulkee toisessa määrin yksilön kautta kuin teollisuusyhteiskunnan riskit. Avioero ja lihavuus ovat suuremmissa määrin valintoja kuin leskeksi jääminen ja nälkä. Riskit *näyttävät* hallittavilta, jos vain yksilöt käyttäytyisivät vastuullisesti, hankkisivat koulutusta, söisivät ja liikkuisivat normien mukaisesti, eivät tuhoaisi avioliittojaan ja kasvattaisivat lapsistaan kunnan ihmisiä. Sanon näyttävät, koska ajattelu edellyttää monien yhteiskunnallisten tilojen yksilöllistämistä, esimerkiksi uskoa tarjontakeskeiseen työllisyyden muodostumiseen. Uusien riskien ohella oman vastuun vaateita kasvattavat uudet mahdollisuudet, joita tarjoavat ennen muuta elämän medikalisaatio sekä terveydenhuollon kehittyvät hoidot ja teknologiat.

Pohjoismaiseen hyvinvointimalliin kuuluu laa-

ja julkinen vastuu ja suomalaisten mielestä juuri ”yhteiskunnan” (valtion/julkisen sektorin) tuleekin tuottaa sosiaaliturva ja palvelut. Silti suomalaisten suuri enemmistö katsoo mielipidetutkimuksissa, että ihmisten pitäisi kantaa enemmän vastuuta itsestään ja läheisistään. Mutta keiden ”ihmisten”, rikkaiden vai köyhien, tavallisten ihmisten vai vaikeuksiin joutuneiden? Ja miten? Huolehtimalla paremmin omasta toimeentulostaan, terveydestään, työllistävyydestään, ammattitaidostaan, budjetistaan, lapsistaan ja perhe-elämän tasapainoisuudesta? Suunnitteleamalla toimeentuloaan pitkäjänteisesti, sijoittamalla varoja riskinhallinnan oppien mukaisesti? Tulemalla toimeen köyhyysrajan alapuolella vähimmäisturvalla ja pätkäpalkkoilla? Maksamalla enemmän sosiaaliturvastaan ja palveluistaan vakuutus- ja palvelumaksuina? Hoitamalla enemmän vanhoja omaisia? Organisoimalla enemmän itse- ja naapuriapua? Tekemällä enemmän vapaaehtoistyötä, lahjoittamalla suurempia summia SPR:lle? Turvautumalla pikemmin itseapuun kuin lääkäreihin, psykologeihin ja sosiaalityöntekijöihin?

Oman vastuun diskurssi on enimmäkseen aika abstraktia, irrallaan luokkarakenteista ja eriarvoisuudesta. Useimmat siirrot julkisesta omaan vastuuseen tapahtuvat hiljaisesti, eivät välttämättä omaan vastuuseen vedoten. Julkista vastuuta siirretään yksityiseksi silloin, kun toimeentuloturvan riippuvuutta työmarkkina-asemasta, viranomaisen harkinnasta tai käyttäytymisvastikkeista vahvistetaan, kun toimeentuloturvan ja hoivapalvelujen tasoa heikennetään tai kun annetaan kannustimia siirtyä yksityiseen riskivakuuttamiseen tai yksityisten palvelujen ostoon. Sen sijaan oman vastuun diskurssin ytimessä on ”järkevä” ja ”vastuuntunteva” käyttäytyminen pikemmin kuin sosiaalipolitiikan yksityistämisen. Samoin kuin New Labourin politiikassa vastuulliset kansalaiset ovat ”sosiaaliriippumattomia”, työteliäitä ja kunnollisia, elättävät itsensä ja perheensä. Ennen kaikkea vastuuntuntoisesti käyttäytyvä kansalainen välttää sosiaalipoliittisen kuorman tuottamista. Myös sosiaalietuuksiin ja niiden rahoitukseen sijoitettua omaa vastuuta perustellaan käyttäytymisvaikutuksilla. Markku Lehdon pohdinnat kansalaisen omasta sosiaalitulosta ja omasta vastuusta valottavat tätä. Oma sosiaalitili ohjaisi kansalaisia käyttäytymään rationaalisesti ja vastuullisesti ja välttämään sosiaalipoliittisen kuorman tuottamista (Lehto 2003, 27):



”Omavastuun korostamisen taustalla on pyrkimys estää siirtämistä yhteisesti kannettavaksi enempää kuin alun perin on tarkoitettu. Aikeena ei ole saattaa vaikeuksiin joutunutta vielä suurempiin vaikeuksiin. Ajatuksena on, että omavastuu tehostaa opiskelua, lyhentää työttömyysjaksoja ja ehkäisee ennen aikaista eläkkeelle hakeutumista, ja näin keventää sosiaaliturvan rahoitusta.”

Lehto kaavailee, ettei kerään jätettäisi avutta ja hoidotta (sen enempää kuin nytkään). Hän itse kysyy, miksi pitäisi ryhtyä kovin monimutkaiseen tilinpittoon, jos lopputulos on kuitenkin lähellä nykyistä. Hän vastaa, että ero ”on omavastuussa. Tietoisuus omavastuusta saa ihmiset huolellisemmiksi valinnoissaan”.

Kasvatus itsevastuullisuuteen paljastuu avoimena marginaaleissa, sosiaalihuollossa ja sosiaalityössä. Kati Rantala ja Pekka Sulkunen (2006, 10–11) kuvaavat sosiaali-, nuoriso- ja kasvatus-työn projekteja itsevastuullisuuden kasvatusmaastoksi. Niiden tehtävä on auttaa kansalaisia tekemään omat ratkaisunsa ja sitouttaa heitä vastaamaan ratkaisujensa seurauksista. Vastuullista ei kuitenkaan määrittele mikään yksi moraalikoodi. Esimerkiksi lasten koti-, päivä- ja iltapäivähoidon tai ns. kokonaiskoulupäivään liittyvät kiistat käydään julkista ja yksityistä vastuuta koskevien moraalikoodien nimissä.

### Kätkeytyvä ja läpinäkyvä

Kirjoitin muutama numero sitten *Yhteiskuntapolitiikassa* kätkeytyä tai ehkä paremmin kätkeytyvästä hyvinvointivaltiosta (Julkunen 2006b). Neil Gilbert (2004) viittaa tällä valtion epäsuorien toimien yleistymiseen suhteessa valtion itsensä tuottamiin hyvinvointipalveluihin. Tämä suunta on muotoiltu myös ns. Washingtonin konsensusessa, jonka mukaan valtion tulisi pikemmin tukea tulonsiirron yrityksiä ja markkinoilta palveluja hankkivia kuluttajia kuin tuottaa itse palveluja. Kätkeytyvän hyvinvointivaltion tarkoitus on tehdä tilaa yksityisille toimijoille ja markkinaprosesseille tai, jos haluaa käyttää vastuun kieltä, siirtää julkista vastuuta yksityiseksi vastuuksi. Erityisen käypiä välineitä ovat verotuksessa annettavat vähennykset ja kulutussetelit.

Mutta miten kätkeytyminen sopii yhteen sen kanssa, että väitän tässä sellaisten läpinäkyvyyden tekniikoiden kuin vaikuttavuusarviointien ja tilivelvollisuuden majoittuneen sosiaali- ja hyvinvointipolitiikan käytäntöjen ja niitä pohjustavien tutki-

musdiskurssien kentille? Näennäisen ristiriidan sijaan kätkeytyvyys ja läpinäkyvyys ovatkin toisiinsa limittyviä prosesseja. Läpinäkyvyys (transparenssi) ja vastine rahalle (*value for money*) ovat olleet uuden julkisjohtamisen (NPM:n) tai uusmanagerialismin ja näiden oppien mukaan uudistuvan julkissektorin hallinnoinnin keskeisiä vaatimuksia.

Uudistettuun julkishallintoon on istutettu lukuisia läpinäkyvyyden, tilivelvollisuuden ja kvantitatiivisen mittaamisen tekniikoita. Niihin kuuluvat kolmen e:n (*economy, efficiency, effectiveness*) eli taloudellisuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittarit, tulos-, palvelu-, laatu- ja hoitosopimukset, vertailut ja ranking-listat, benchmarking, ISO-standardit, ulkoiset evaluoinnit, laadunvarmennuksen järjestelmät, tasapainotettu tuloskortti, Euroopan laatupalkinto EFQM, uudet palkkausjärjestelmät, jotka pyrkivät tekemään kvantitatiivisesti arvioitaviksi sekä tehtävien vaativuuden että viranhaltijan suoriutumisen. Kustannus- ja budjettivastuuta syötetään läpi organisaatioiden, niin että samat ihmiset joutuvat tekemään päätöksiä hoidosta (tms.) ja kustannuksista. Läpinäkyvyyden vaatimus realisoituu myös tuotteissa ja tuotteistamisessa. Viimeistään tilaaja–tuottaja-malli ja kilpailutus pakottavat hyvinvointipalvelujen henkilöstöt miettimään, mitä heidän tuotteensa on. ”Tilaaja–tuottaja-malli, joka kuuluu uuteen julkishallintoon, edellyttää sitä, että työntekijöiden on tuotteistettava työnsä ja tarjottava tuotettaan kilpailutettavaksi. Esimerkiksi hoitajat, opettajat ja sosiaalityöntekijät ovat istuneet tuhansia tunteja kokouksissa pohtimassa, mikä on heidän tuotteensa.” (Leena Eräsaari, HS 14.8.2006.) Tutkimuspohjaisen näytön vaatimusta voi samaten pitää läpinäkyvyyden tekniikkana.

Taustalla on varmasti monia asioita sen ohella, että uusi julkisjohtaminen on tehokkaasti levitetty kansainvälinen muoti (Eräsaari 2006). Uuden julkisjohtamisen yhtenä lähtökohtana ollut byrokraatia- ja professionalismikritiikki ei tullut tyhjäksi. Uusi julkisjohtaminen on luvannut kansalaisläheisyyttä ja responsiivisuutta, osallistavaa asiakkuutta, uusia osallisuuden foorumeita. Myös hallinto-, palvelu- ja tietotyön oma epämääräisyys synnyttää läpinäkyvyys- ja mittaamisvaatimuksia. Mutta kun palvelu, hoito, hoiva, tuki, apu ja korjaaminen ovat vaikeasti mitattavia ja näytettäviä asioita, seurauksena on uusia kummallisuuksia ja uutta epäluottamusta näytön ja todentamisen rituaaleja kohtaan. Tavoitetaanko mittareilla ”oikeita” asioi-

ta, syövätkö ne tilaa "itse työnteolta", paisuttavatko ne tarkkailun rakenteita ja henkilökuntaa? (Siltala 2004; Eräsaari 2006; Rajavaara 2006.)

Mutta julkinen sektori ei hallinnoi uusin tavoin vain itseään vaan suhteitaan yhteiskuntaan. Hyvinvointipalvelujen tuottajien yksityistyessä ja moninaistuessaa hallinnoitavaa tulee lisää, ja yhteisvastuu pilkkoutuu monenlaisiksi vastuutuotteiksi, kuten tulos-, tilaaja-, tuottaja-, kustannus- ja laatuvaluiksi. Tämä näkyy ns. uuden hallinnan (*new governance*) opin ja diskurssin nousuna (Durose & Rummery 2006). Hallinnan käsitteestä ja teoriasta on tullut avain moniin tämän päivän sosiaalipolitiikan kysymyksiin eli kansalaisuuden, hyvinvointioikeuksien ja -velvollisuuksien, tilivelvollisuuden, legitimitetin ja kumppanuuksien ymmärtämiseen. Edelleen Catherine Durosea ja Kirstein Rummerya lainaten tilanne on synnyttänyt polveilevan ja sekalaisen hallinnan akateemisen kirjallisuuden, kuitenkin pääasiassa sosiaalipolitiikka-tieteen ulkopuolelle. Sosiaalipoliittisen tutkimuksen oma perspektiivi monitieteiseen hallinnan teoriaan olisi tuoda esiin ne seuraukset ja vaikutukset, joita uusilla hallintamodoilla on asiakkaiden asemaan sekä kansalaisuuden ja sosiaalisten oikeuksien uudelleenmuotoutumiseen.

Läpinäkyvyyden vaatimus ei rajoitu hallintoon ja palvelutuotantoon. Myös sosiaaliturvan rahoitusta vakuutusmaksuin verotuksen sijaan perustellaan läpinäkyvyydellä. Verotus on läpinäkyvä. Maksumoraalin on pelätty kärsivän siitä, että yhteys omien maksujen ja vastineeksi saatu- jen hyödykkeiden välillä on diffuusi. Hyväosaiset ja työssä käyvät voivat ajatella olevansa maksumiehiä, joiden verovaroilla elätetään sekä tehotonta byrokratiaa että sosiaaliriippuvia laiskureita, aivan siitä riippumatta, että tämän päivän hyvinvointivaltio on keskiluokan valtio. Vakuutusmaksuja maksamalla taas voi ajatella säästävänsä itselleen tai ainakin omalle klubille ja myös saavansa sitä enemmän, mitä suurempia maksuja maksaa. Myös sosiaalietuuksien vastikkeellisuutta voi pitää läpinäkyvyyden ja oman vastuun tekniikkana. Radikaaleja siirtymiä vakuutuksen suuntaan ei ole tehty, vaikka 1990-luvun reformit vahvistivat ja kirkastivat sosiaalivakuutusperiaatetta ja ansioiden vakuutusta. Myös perusturva- ja vähimmäisetuuksien jääminen jälkeen vahvistaa ansio- vakuutusta omalla painollaan.

Valtion vahvasta vastuusta eli hyvinvoinnin tuottamista ja kansalaisten hyvää koskevasta vel-

vollisuudesta on tapahtunut siirtymää kahteen suuntaan. Yhtäältä valtion on luotava institutionaalisia kehyksiä ja pelisääntöjä hyvinvoinnin markkinoille. Toiseksi valtio on transformoitunut kohti monitoroivaa ja arvioivaa valtiota. Valtion vastuu on siis ottanut askeleen vahvasta asioiden järjestämisestä koskevasta velvollisuudesta kohti jälkikäteistä selonteko- ja tilivelvollisuutta. Kaiken kaikkiaan samalla kun valtio ja poliittisesti muotoiltu yhteisvastuu vetäytyvät taaksepäin, sosiaalipolitiikan kentän monenlaisille toimijoille osoitetaan vastuuta ja heitä veloitetaan todentamisen rituaaleihin (Powell 1997, sit. Rajavaara 2006).

### Peli avattu vai menetetty?

"Arvo" on yksi Tuomas Nevanlinnan ja Jukka Relanderin kirjassaan *Työn sanat* (2006) käyttämä sana. Kirjoittajat kuvaavat, miten 1990-luvun suuren laman irtisanomisten ja supistusten vastapainoksi firmat alkoivat puhua ihmisläheisistä arvoista. Kustannustehokkuuden opin leviessä myös julkiset yhteisöt alkoivat julkaista arvojaan, kun ne ennen kävivät ilmi toiminnasta ilman erityisiä julistuksia ja listauksia. Yleensä arvoista puhuvat pitävät itseään moraalisesti korkeatasoisina toimijoina ja epäilevät muiden moraalialia. Tällainen närkästys *osallistuu performatiivisesti sen maailmaan tuhoon, jota se haikailee*. Niinpä Nevanlinna ja Relander päättävät, että "arvokeskustelun alkaessa peli on jo menetetty".

Olisiko vastuun esille nousussa jotain samaa? Ovatko vastuusta puhuvatkin niitä, jotka kuvittelevat itsensä korkeasti moraalisiksi, mutta epäilevät muiden vastuullisuutta? Kysyn noin, vaikka uskon monien vastuuagendan muodostamiseen osallistuvien olevan vakavasti huolissaan tämän ajan eettisyydestä ja oikeudenmukaisuudesta. Vakavampi kysymys on se, onko vastuudiskurssinkin nousu oire pelin eli keskinäisen luottamuksen menetyksestä ja osallistuuko myös se performatiivisesti haikailemansa maailman tuhoon? Lisää taustatukea tälle ajatukselle saa myös sosiaalisen pääoman ja luottamuksen äkillisestä esille noususta. Pohtiessaan luottamuksen teorian poissaoloa filosofiassa Floora Ruokonen ja Pekka Mäkelä (2005) viittaavat Annette Baier'n esittämään tulkintaan, jonka mukaan elämme luottamuksen ilmastossa samalla tapaa kuin elämme ilmakehässä. Aivan kuten havaitsimme hengittämämme ilman vasta sitten, kun jotain on vial-

la, havaitsemme luottamuksen silloin, kun se käy niukaksi ja sen yllä on varjo. Vaikka Suomi on kansainvälisten vertailujen valossa edelleen korkean luottamuksen maa (esim. Lehtonen & Kääriäinen 2005), jokin varjo on langennut. Aina-kin nykyinen vastuudiskurssi pyrkii murtamaan

pohjoismaisen arkisen luottamukseen nojaavan hyvinvointietetoksen ja tekemään omasta ja toisten hyvinvoinnista läpinäkyvää, henkilökohtaisen varautumisen, vastuun ja todennettavien tekojen paikan.

## KIRJALLISUUS

- AHONEN, PERTTI: Public Policy Evaluation as A Discourse. Helsinki: The Finnish Political Association, 1983
- ALASUUTARI, PERTTI: Toinen tasavalta: Suomi 1946–1994. Tampere: Vastapaino, 1996
- ANTTIROIKO, ARI-VEIKKO: Yhteiskuntavastuu ja sen määrittelyprosessi. S. 17–60. Teoksessa: Järvinen, Raija (toim.): Yhteiskuntavastuu. Näkökulmia yritysten ja julkisyhteisöjen yhteiskunnalliseen vastuuseen. Tampere: Tampere University Press, 2004
- CLARKE, JOHN: New Labour's citizens: activated, empowered, responsibilized, abandoned. Critical Social Policy 25 (2005): 4, 447–464
- DUROSE, CATHERINE & RUMMERY, KIRSTEIN: Governance and Collaboration: Review Article. Social Policy and Society 5 (2006): 2, 315–321
- ERVASTI, HEIKKI: Kenen vastuu: tutkimuksia hyvinvointipluralismista legitimitietin näkökulmasta. Helsinki: Stakes, 1996
- ERÄSAARI, LEENA: New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. S. 87–102. Teoksessa: Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.): Vääryyskirja. Helsinki, Kelan tutkimusosasto, 2006
- FORMA, PAULI: Mieli-piteiden muutos ja pysyvyys. Suomalaisten mielipiteet hyvinvointivaltioista, sosiaaliturvasta ja hyvinvointipalveluista vuosina 1992 ja 1996. Raportteja 222. Helsinki: Stakes, 1998
- GEORGE, VIC & TAYLOR-GOOPY, PETER (eds): European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle. Houndmills & London: Macmillan, 1996
- GILBERT, NEIL: Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility. New York & Oxford: Oxford University Press 2004
- GILBERT, NEIL: The "Enabling State"? From public to private responsibility for social protection: Pathways and pitfalls. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 26, 2005
- HELENIUS, YRJÖ: Omavastuu vai yhteisvastuu. Tutkimus sosiaaliturvaa koskevista asenteista eri tulotasoilla. Helsinki: WSOY, 1971
- HÄNNINEN, SAKARI: Perustulo – kenen tahansa oikeus. S. 269–287. Teoksessa: Helne, Tuula & Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko: Seis yhteiskunta – tahdon sisään! Jyväskylä: SoPhi, 2004
- JULKUNEN, RAIJA: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes, 2006. 2006a
- JULKUNEN, RAIJA: Kätkeyty hyvinvointivaltio vai pohjoismaainen malli. Yhteiskuntapolitiikka 71 (2006): 2, 179–185. 2006b
- KANGAS, OLLI: Muurahaist ja heinäsiirikka. Australialaisten ja suomalaisten mielipiteet oikeudenmukaisista sosiaalieduista. Yhteiskuntapolitiikka 65 (2000): 5, 406–421
- KOIVUMÄKI, JAAKKO: Uusi julkisjohtaminen ja työelämän muutokset 1990-luvulla. Lähenivätkö julkisen ja yksityisen sektorin palkansaajien työelämäkokeemukset? Hallinnon tutkimus 24 (2005): 3, 14–31
- KUMLIN, STAFFAN & ROTHSTEIN, BO: Making and Breaking Social Capital. The Impact of Welfare State Institutions. Comparative Political Studies 38 (2005), 339–365
- LAKOFF, GEORGE: Moral Politics. How Liberals and Conservatives Think. Chicago and London: University of Chicago Press, 2002
- LEHTO, MARKKU: Sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltion tulevaisuus. S. 15–34. Teoksessa: Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.): Sosiaalisen vaihtuvien vastuut. Jyväskylä: PS-kustannus, 2003
- LEHTONEN, HEIKKI & KÄÄRIÄINEN, JUHA: Hyvinvointivaltiot ja sosiaalisen pääoman ulottuvuudet. S. 293–312. Teoksessa: Jokivuori, Pertti (toim.): Sosiaalisen pääoman kentät. Jyväskylä: SoPhi, 2005
- METTERI, ANNA: Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohutuimmat tapaukset. Helsinki: YTY & Edita, 2004
- NEVANLINNA, TUOMAS & RELANDER, JUKKA: Työn sanat. Helsinki: Teos, 2006
- RAHKONEN, KEIJO: "Kolmannen tien" sosiaalipolitiikasta. S. 65–88. Teoksessa: Nurminen, Eija (toim.): Sosiaalipolitiikan lukemisto. Helsinki: Palmenia, 2000
- RAJAVARA, MARKETTA: Vaikuttavuusyhteiskunta. Tosi-asioiden keruusta todentamisen rituaaleihin. Sosiaalipolitiikan väitöskirjan käsikirjoitus. Helsingin yliopisto, 2006
- RANTALA, KATI & SULKUNEN, PEKKA: Esipuhe. S. 7–14. Teoksessa: Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.): Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 2006
- RUOKONEN, FLOORA & MÄKELÄ, PEKKA: Luottamus sosiaalisen pääoman teorioiden ydinkäsitteenä. S. 21–44. Teoksessa: Jokivuori, Pertti (toim.): Sosiaalisen pääoman kentät. Jyväskylä: SoPhi, 2005
- SILTALA, JUHA: Työelämän huonontumisen lyhyt historia. Helsinki: Otava, 2004
- SPICKER, PAUL: The Welfare State. A general theory. London: Sage, 2000
- VANDENBROUCKE, FRANK: Foreword. P. viii–xxiv. In: Esping-Andersen, Gösta & Gallie, Duncan & Hemerijck, Anton & Myles, John (eds): Why We Need a New Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 2003
- Vihriälä, Vesa: Esipuhe. S. 5–6. Julkaisussa: Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko & Teperi, Juha: Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kanslia julkaisusarja 5/2005. Helsinki 2005.